

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Servizio Civile Nazionale, nonprofit e Mezzogiorno: riflessioni a partire da una analisi delle motivazioni dei volontari**

**This is a pre print version of the following article:**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/146808> since 2016-09-13T22:04:22Z

*Published version:*

DOI:10.1432/38973

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

This is the author's final version of the contribution published as:

Sergio Beraldo; Sonia Palumbo; Gilberto Turati. Servizio Civile Nazionale, nonprofit e Mezzogiorno: riflessioni a partire da una analisi delle motivazioni dei volontari. RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO. XXVI (3) pp: 457-486.  
DOI: 10.1432/38973

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:

<http://hdl.handle.net/2318/146808>

# **SERVIZIO CIVILE NAZIONALE, NONPROFIT E MEZZOGIORNO: RIFLESSIONI A PARTIRE DA UNA ANALISI DELLA MOTIVAZIONE DEI VOLONTARI<sup>♥</sup>**

Sergio BERALDO  
Università di Napoli Federico II & ICER

Sonia PALUMBO  
Università Cattolica di Milano

Gilberto TURATI  
Università di Torino

**Abstract.** L'obiettivo di questo lavoro è quello di chiarire le differenze in termini motivazionali tra volontari *puri* e volontari di Servizio Civile Nazionale (SCN) attraverso l'analisi delle risposte fornite da un campione di 732 volontari distribuiti tra Campania e Piemonte. I questionari sono stati somministrati nel periodo che va da ottobre 2008 a maggio 2009. L'evidenza raccolta consente di affermare che mentre i volontari *puri* sono prevalentemente guidati da motivazione intrinseca (movente ideale), la scelta di aderire al SCN è maggiormente influenzata da motivazioni estrinseche, ovvero dall'aspirazione a migliorare le proprie prospettive occupazionali e dalla remunerazione ottenibile con l'adesione al Servizio Civile. Al di là delle intenzioni del Legislatore, il Servizio Civile è pertanto largamente percepito come uno schema di welfare attivo, e non come un mezzo per organizzare il lavoro volontario. Per ciò che attiene questa percezione non emergono differenze significative tra Centro-Nord e Meridione.

**Classificazione JEL:** L30; J22.

**Parole chiave:** Volontariato, Servizio Civile, Nonprofit.

---

<sup>♥</sup> Il presente lavoro è frutto di elaborazione congiunta da parte degli autori, che hanno contribuito in eguale misura a scriverne l'introduzione e le conclusioni. I dati della survey sono stati raccolti da Sonia Palumbo, cui si deve anche la stesura del paragrafo 2. Gilberto Turati ha scritto il paragrafo 3, mentre si deve a Sergio Beraldo la stesura del paragrafo 4. Gli autori desiderano ringraziare Paolo Barbetta per le utili discussioni sui temi trattati in questo lavoro. Resta naturalmente loro la responsabilità per le opinioni e gli eventuali errori presenti nel testo.

## 1. Introduzione

Molta attenzione è stata prestata dagli economisti e da altri scienziati sociali al ruolo che le organizzazioni nonprofit possono svolgere come creatrici di opportunità di lavoro in Italia. Tale interesse è stato certamente alimentato da alcuni pionieristici tentativi volti a quantificare le dimensioni del settore nonprofit italiano, tentativi effettuati a partire dalla metà degli anni '80 da alcuni ricercatori facenti capo all'*Istituto per la Ricerca Sociale* e al *Centro di Ricerche sulla Cooperazione* dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (cfr. Bassanini-Ranci, 1990; Barbetta, 1996).

Sulla base di questi tentativi è stato stimato che già nel 1991 era impiegato presso il settore nonprofit italiano circa l'1,8% della forza lavoro complessiva (più di 400 mila unità di lavoro standard), una quota che saliva al 3% considerando l'opera dei volontari, cioè l'impiego presso le organizzazioni nonprofit di altri 300 mila lavoratori prestanti gratuitamente la propria opera.

Oltre a delineare un quadro del settore nonprofit italiano, lo sforzo compiuto dai ricercatori dell'Università Cattolica di Milano ha sortito un effetto non secondario, quello di richiamare l'attenzione dell'ISTAT sull'opportunità di raccogliere le informazioni necessarie per comprendere l'effettiva rilevanza, anche sotto l'aspetto occupazionale, di un settore in forte espansione. Ciò ha condotto al primo censimento delle organizzazioni nonprofit in Italia (ISTAT, 2001a) e, soprattutto, all'inclusione di tali organizzazioni nel censimento generale dell'industria e dei servizi (ISTAT, 2001b).

I dati resi disponibili dall'ISTAT a partire dal 2001 hanno convalidato le prime stime. Già nel 1999 (anno cui si riferisce il primo censimento delle organizzazioni nonprofit, cfr. ISTAT 2001a), gli addetti retribuiti erano pari a 580 mila unità di lavoro standard; ovvero, considerando anche i 430 mila volontari, al 4,6% dell'occupazione complessiva (Barbetta et al., 2003).

Un settore dunque non marginale dal punto di vista occupazionale, anche se la distribuzione delle opportunità lavorative ad esso collegate risulta tradizionalmente sbilanciata a favore del Centro-Nord; riflette cioè il classico dualismo italiano. In rapporto alla popolazione, sia il numero di dipendenti delle organizzazioni nonprofit sia il numero dei volontari è infatti, nel Centro-Nord, oltre il doppio di quello osservabile nel Mezzogiorno (cfr. Beraldo-Turati, 2007).

Con l'istituzione del Servizio Civile Nazionale (d'ora in poi SCN), dal 2001 la tipologia dei rapporti d'impiego presso le organizzazioni nonprofit (e presso le Pubbliche Amministrazioni) si è arricchita di una nuova figura: il volontario di Servizio Civile. Tale figura sostituisce quella dell'*obiettore di coscienza*, con l'intento – almeno nella lettera della legge – di offrire ai giovani l'opportunità di investire, per libera scelta, un anno della propria vita in una esperienza qualificante ed a carattere di utilità sociale. Si tratta di una figura ibrida, a metà strada tra il

volontario puro e l'occupato retribuito, tenuto conto che la partecipazione al Servizio Civile implica la stipula con lo Stato di un vero e proprio contratto cui è associata una remunerazione monetaria.

Come è facile prevedere, se del ruolo delle organizzazioni nonprofit in Italia qualcosa in più è oramai noto grazie alla diffusione delle prime informazioni quantitative, del Servizio Civile Nazionale si sa poco o nulla. Le scarse evidenze sull'argomento scaturiscono dai rapporti annuali elaborati dall'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (d'ora in poi UNSC) che fa capo direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali evidenze mostrano una crescita significativa dei giovani avviati al SCN: fino ad oltre 45 mila persone nel 2006 (ridottesi a circa 30 mila nel 2009 come conseguenza del taglio dei finanziamenti pubblici) <sup>1</sup>.

Per ciò che attiene al SCN, i dati mostrano peraltro una forte componente territoriale: oltre la metà dei giovani volontari sono occupati nel Mezzogiorno. Una situazione in qualche modo capovolta rispetto al passato, quando dei 96 mila obiettori di coscienza censiti nel 1999, oltre il 77% era impiegato presso una organizzazione nonprofit del Centro-Nord (Beraldo-Turati, 2007, p. 878, TAB. 10).

Queste prime evidenze inducono ad interrogarsi circa il ruolo dei volontari di Servizio Civile nell'ambito del settore nonprofit: che tipo di figura effettivamente rappresentano? Sono più vicini alla figura del lavoratore retribuito oppure a quella del volontario *puro*? Ancora: le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno osservate per ciò che concerne l'adesione al Servizio Civile trovano spiegazione nella diversa performance del mercato del lavoro?

L'obiettivo di questo lavoro è quello di illustrare i risultati di un'indagine campionaria effettuata in due diverse regioni, Campania e Piemonte, caratterizzate da differenze significative in termini di prospettive occupazionali. L'indagine, basata su di un campione costituito da 732 volontari, si è concentrata in particolare sulle differenze in termini motivazionali tra volontari *puri* e volontari di Servizio Civile. I questionari sono stati somministrati nel periodo che va da ottobre 2008 a maggio 2009 e il campione è stato scelto facendo riferimento al bacino di utenza del Centro Servizi per il Volontariato V.S.S.P. di Torino e del Centro Servizi per il Volontariato di Napoli.

L'evidenza raccolta consente di affermare che mentre i volontari *puri* sono prevalentemente guidati da motivazione intrinseca (da un movente ideale), la scelta di aderire al SCN è maggiormente influenzata da motivazioni estrinseche, ovvero dall'aspirazione a migliorare le proprie prospettive occupazionali e dalla remunerazione ottenibile con l'adesione al Servizio Civile.

Come l'analisi porrà in luce, il SCN è largamente percepito come uno schema

---

<sup>1</sup> Si tratta quindi di un fenomeno di dimensioni ancora abbastanza contenute, circa il 10% del volontariato puro, anche se, nel complesso, il numero di individui coinvolti nel SCN dalla sua istituzione è quasi il doppio di quelli coinvolti nei Lavori Socialmente Utili.

di *welfare attivo* piuttosto che come un mezzo per organizzare il lavoro volontario. E' interessante constatare che, per ciò che attiene questa percezione, non emergono differenze significative tra Centro-Nord e Meridione.

Il lavoro è strutturato come segue: nel paragrafo 2 si illustreranno gli obiettivi del SCN e se ne chiariranno le dimensioni quantitative alla luce delle statistiche ufficiali disponibili. Il paragrafo 3 è dedicato ad illustrare le risultanze dell'indagine campionaria condotta. Il paragrafo 4 discuterà il ruolo del SCN nell'ambito del sistema di *welfare* italiano. Il paragrafo 5 concluderà il lavoro.

## **2. Il Servizio Civile Nazionale (SCN)**

### *2.1. La nascita, l'evoluzione e gli scopi del SCN*

Il Servizio Civile si è storicamente identificato con l'obiezione di coscienza al servizio militare, riconosciuta dalla legge n. 772 del 1972. Come è noto, tale legge ha sancito il diritto di astenersi dallo svolgimento della leva per motivi religiosi o, più in generale, di ordine morale.

Una volta mutata la natura del servizio militare, divenuto cioè volontario e professionale (l. 331 del 14 Novembre 2000), si è determinata l'esigenza di porre fine all'obiezione di coscienza, esigenza soddisfatta a partire dalla pubblicazione del decreto legge n. 115 del 30 giugno 2005.

Il nuovo Servizio Civile Nazionale (SCN), istituito con la legge 64/2001<sup>2</sup>, solo apparentemente si pone in continuità con l'obiezione di coscienza al servizio militare; in realtà, rispetto a questa, presenta profonde differenze.

Sulla base della legge istitutiva, il SCN è concepito infatti come una mera *opportunità*, concessa sia agli uomini sia alle donne d'età compresa tra i 18 e i 28 anni, di impiegare un anno della propria vita in un'esperienza che oltre a rivestire un carattere di utilità sociale, potrebbe costituire un utile periodo di formazione e agevolare quindi l'ingresso nel mercato del lavoro<sup>3</sup>. L'aspetto formativo è peraltro accompagnato dalla corresponsione di un assegno mensile che dovrebbe garantire agli individui coinvolti una seppur minima autonomia economica<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> "Istituzione del Servizio Civile Nazionale", G.U. n. 68 del 22 marzo 2001.

<sup>3</sup> Con l'istituzione del SCN ci si è prefissi di: concorrere alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari; favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale; promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale; partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione; contribuire alla formazione civica e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti ed amministrazioni operanti all'estero. Si noti che a partire dal gennaio 2006 (sulla base di quanto disposto dal d.lgs. n. 77 del 2002) si è concretizzato il trasferimento delle competenze gestionali del SCN alle Regioni ed alle Province autonome.

<sup>4</sup> Attualmente la remunerazione mensile è pari a 433,80 euro, cioè al 40% circa della remunerazione mensile di un occupato di primo livello presso una cooperativa sociale. Il giovane in SCN è tenuto a svolgere dalle 30 alle 36 ore settimanali o, in alternativa, 1400 ore nel corso dell'anno, con un minimo di 12 ore settimanali ripartite su 5 o 6 giorni la

Il SCN non è quindi da confondersi con il volontariato. I giovani coinvolti stipulano con lo Stato un vero e proprio *contratto* in cui sono contenute disposizioni in materia di trattamento economico, durata del rapporto, articolazione dell'orario di lavoro e modalità di svolgimento dello stesso.

Date le caratteristiche proprie del SCN occorre dunque chiedersi se si tratti di uno schema volto a stimolare la partecipazione civica dei giovani o se si tratti principalmente di uno strumento di welfare, utile soprattutto ove le prospettive occupazionali, specie dei giovani, siano maggiormente precarie.

In effetti i dati disponibili mostrano che il SCN ha maggiore successo laddove più elevata è la disoccupazione giovanile. Come si rileva ad esempio dall'indagine svolta nel 2009 dall'UNSC su 5166 volontari (pari al 17,3% della totalità dei giovani coinvolti nel SCN), la percentuale di intervistati che dichiarano di non aver svolto alcuna attività lavorativa retribuita prima della loro partecipazione al SCN è del 47%: circa il 66% di questi è residente nelle regioni meridionali. Si noti peraltro che stando all'indagine sopra menzionata, il rapporto tra i volontari che al termine dell'anno di servizio civile versavano in condizione di non occupazione e il totale degli intervistati, è notevolmente più elevato nel Mezzogiorno (52,1%), superiore di circa 16 punti rispetto a quello calcolato per le Regioni del Nord (36,3%).

Per quanto concerne la *domanda* di volontari coinvolti nel SCN, vale la pena di porre in luce che essi possono essere impiegati solo presso enti pubblici e organizzazioni nonprofit. Tale limitazione è imposta al fine di prevenire situazioni di sfruttamento, visto che le organizzazioni che si avvalgono di volontari di servizio civile, per le caratteristiche proprie dello schema d'impiego, godono di un indubbio vantaggio di costo nell'erogazione dei servizi.

Gli enti che intendono impiegare giovani in servizio civile devono richiedere l'accreditamento, che viene concesso una volta accertata la capacità dell'organizzazione che ne fa richiesta di soddisfare i criteri previsti dalla legge a tal fine. I criteri per l'accreditamento sono stati di recente modificati in senso maggiormente restrittivo (cfr. circolare UNSC del 17 giugno 2009). In particolare la nuova normativa ha stabilito che ad ogni sede di attuazione di progetto debba corrispondere una sola sede fisica e che su ogni sede possano operare al massimo 20 volontari. E' peraltro previsto che ciascuna sede sia adeguata rispetto ai criteri previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 in materia di tutela del lavoratore e sicurezza del luogo di lavoro (tali criteri devono essere rispettati per tutto il

---

settimana. La forma ibrida dei volontari di SCN, oltre che dalla presenza di una remunerazione, emerge anche da altri aspetti. In particolare, poiché l'anno di SCN, riscattabile ai fini pensionistici, non è più equiparato al servizio militare obbligatorio, ma ad un rapporto Co.Co.Pro. (quindi la contribuzione da figurativa diventa contributiva), il Fondo nazionale per il servizio civile è gravato del contributo previdenziale INPS del 25,4%. Per lo stesso motivo alle Regioni viene versata l'IRAP (8,5%).

tempo necessario all'attuazione del progetto, pena l'attribuzione di sanzioni che vanno dall'interdizione a presentare ulteriori progetti che si avvalgono di volontari in servizio civile, fino alla cancellazione dai registri degli enti accreditati).

Gli enti che intendono avvalersi di volontari in SCN devono presentare un progetto all'UNSC (se iscritti all'albo nazionale) oppure agli uffici Provinciali e Regionali (per gli enti iscritti agli albi Regionali o delle Province autonome). I progetti vengono valutati dall'autorità competente tenendo conto della loro qualità e del rispetto di determinati requisiti formali<sup>5</sup>. In particolare si considerano: la rilevanza e coerenza del progetto; le modalità di attuazione del progetto e le risorse finanziarie impegnate; le opportunità di formazione per i volontari coinvolti nel progetto.

## *2.2. I dati sul SCN*

La realtà del SCN è poco nota e le scarse evidenze disponibili sono fornite dall'UNSC presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale ufficio è tenuto (in base all'art 20 comma 1 della legge n 230/1998), con cadenza annuale, alla redazione di una relazione, concernente l'organizzazione, la gestione e lo svolgimento del servizio civile<sup>6</sup>. Da tale relazione sono attinti alcuni dati significativi sul SCN di seguito discussi.

A partire dalla sua istituzione, il SCN ha esibito una crescita considerevole. Non tanto per ciò che attiene al numero di progetti attivati o di giovani avviati (ciò è ovviamente determinato dalle risorse disponibili, di cui si dirà), quanto piuttosto per il totale delle persone che in questi anni hanno mostrato interesse a intraprendere una tale esperienza. Le richieste infatti hanno tradizionalmente superato i posti disponibili.

Lo squilibrio tra domanda e offerta risulta particolarmente evidente osservando i dati relativi alle regioni meridionali. Per esempio, su un totale di 87.827 domande presentate nel 2009 (circa il triplo del numero dei volontari richiesti, pari a 32.395) il 56,47% è risultato provenire dalle regioni del Sud (49.183 richieste a fronte di 16.583 posti disponibili), il 20,89% dal Nord, il 20,14% dal Centro (solo il 2,5% delle domande si riferisce a bandi di servizio civile all'estero).

Si noti che i dati rivelano alcune significative disparità territoriali non solo per ciò che riguarda le domande pervenute, ma anche per ciò che riguarda il numero di giovani effettivamente avviati al SCN. Il numero di volontari assegnati al Sud nel 2009 è stato pari a 16.178 (54,15% del totale), superiore alla somma dei volontari assegnati al Nord (7.033) e al Centro (6.667) (cfr. FIG. 1).

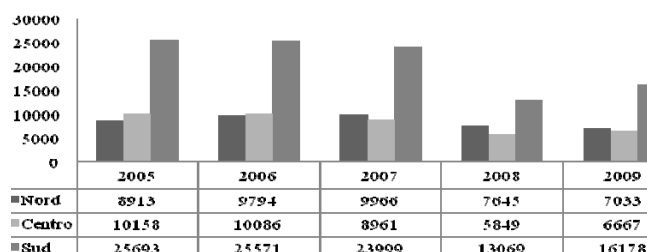
---

<sup>5</sup> Per approfondire i criteri da rispettare nella stesura di un progetto nonché i criteri per la selezione e l'approvazione degli stessi, si veda DPCM del 4 Novembre 2009.

<sup>6</sup> Esistono anche altri rapporti ufficiali sull'argomento, ma a carattere maggiormente settoriale. Ad esempio il Rapporto curato annualmente dall'IRS e commissionato dalla Consulta Nazionale Enti Servizio Civile (CNSC).



FIG. 1. *Distribuzione territoriale dei giovani avviati al SCN, 2005-2009 (valori assoluti)*

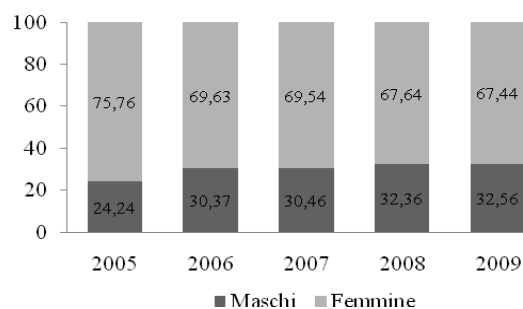


Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Le due regioni che si collocano ai primi posti, sia per numero di domande sia per volontari avviati, sono la Sicilia (6.104 volontari, pari al 20,43% del totale nazionale) e la Campania (5.414 volontari, pari al 18,12%). Si noti che in Campania ed in Sicilia il tasso medio di disoccupazione nella classe d'età 15-24 anni è stato nel 2010 rispettivamente pari al 41,9% e al 41,3%, ben al di sopra non solo di quello medio nazionale, pari al 27,8%, ma anche di quello medio nel Mezzogiorno: 38,8% (ISTAT, 2011).

I dati forniti dalla Relazione dell'UNSC presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri consentono di individuare le caratteristiche tipiche del giovane in servizio civile. Vale la pena qui rilevare almeno: la netta prevalenza di donne nel bacino degli individui che svolgono il servizio civile – prevalenza comunque attenuatasi nel corso del tempo (cfr. Fig. 2) – e l'elevata quota di giovani con almeno il diploma di scuola secondaria superiore (82,4%).

FIG. 2. *Ripartizione per genere dei giovani avviati al SCN, 2005-2009 (valori %)*

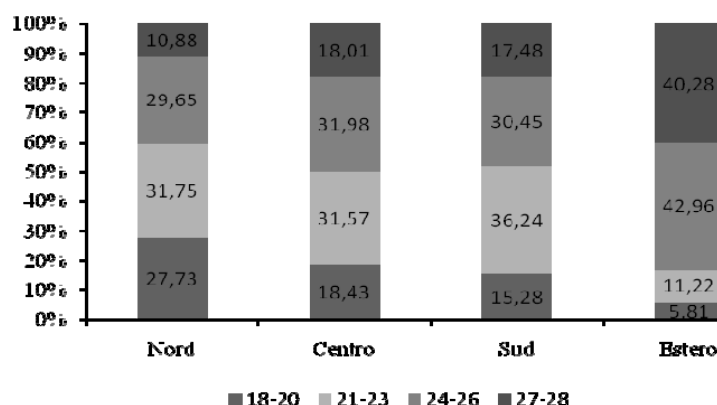


Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

La distribuzione per classi d'età mostra una chiara concentrazione nella classe che va dai 21 ai 23 anni, anche se, vale la pena rilevare, nel Centro-Nord si osserva un'età media dei partecipanti ai progetti rientranti nell'ambito del SCN più bassa

rispetto a quella del Centro e del Sud, aree in cui la distribuzione per fasce d'età dei partecipanti risulta alquanto simile (Fig. 3).

FIG. 3. *Distribuzione dei volontari del SCN per età e area geografica, 2009 (%)*



Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Un elemento interessante per avere un' indicazione, seppure indiretta, sulla diversità di motivazioni che animano i giovani in servizio civile rispetto ai volontari puri (ossia coloro che prestano la propria attività a titolo completamente gratuito), si ottiene rapportando il numero dei primi a quello dei secondi. I dati riportati in Tabella 1 mostrano come questo rapporto sia notevolmente più elevato al Sud (9,5%), rispetto al Nord (1,4%) ed al Centro (1,3%).

TAB. 1. *Quota di volontari del SCN sul totale dei volontari per area geografica (anno 2009).*

	Volontari <i>puri</i>	Volontari in SCN	Volontari in SCN / Volontari <i>puri</i>
<b>Nord</b>	495155	7033	1,4%
<b>Centro</b>	176808	6667	1,3%
<b>Sud</b>	153992	16178	9,5%
<b>Italia</b>	825945	29878	3,5%

Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Una prima spiegazione di tale risultato potrebbe essere legata alle difficili condizioni del mercato del lavoro meridionale. Nel Mezzogiorno, in altri termini, la difficoltà a trovare un'occupazione potrebbe essere la determinante fondamentale

della scelta di impiegare un anno della propria vita in un'attività che garantisce una seppur minima retribuzione e che, allo stesso tempo, potrebbe positivamente influire sull'*occupabilità*. Tale aspetto emerge anche nelle recenti relazioni sul SCN presentate al Parlamento, in cui si pone chiaramente in evidenza l'emergere di *motivazioni strumentali* alla base del servizio civile, quali il compenso economico e le opportunità di accesso al mercato del lavoro (motivazioni che sostituiscono almeno in parte quelle tipiche del volontario: servizio alla comunità e realizzazione personale).

Quanto sopra esposto acquista maggior vigore se si considera il numero di richieste pervenute agli uffici competenti da parte di individui interessati a svolgere il servizio civile (che rappresenta il numero di giovani interessati a intraprendere l'esperienza) rispetto alla somma dei *volontari* (volontari *puri* e individui interessati al SCN, cfr. TAB. 2). Come si può agevolmente notare, tale rapporto è al Sud notevolmente più elevato.

TAB. 2. *Domande pervenute per il SCN sul totale dei volontari per area geografica (anno 2009).*

	<b>Volontari <i>puri</i></b>	<b>Domande SCN</b>	<b>SCN/TOT</b>
<b>Nord</b>	495155	18348	3,6%
<b>Centro</b>	176808	17688	9%
<b>Sud</b>	153992	49596	24%
<b>Italia</b>	825945	85632 <sup>7</sup>	9,4%

Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Non sorprende peraltro che anche l'analisi della distribuzione territoriale dei 3637 enti accreditati al 31 dicembre 2009, riveli una maggiore concentrazione nelle regioni del sud Italia<sup>8</sup> (cfr. TAB. 3).

<sup>7</sup> Le domande pervenute per svolgere SCN sono 87827 a cui, ai fini della nostra indagine, sono state sottratte le 2195 richieste per i progetti Esteri.

<sup>8</sup> Rispetto al 2008, gli enti accreditati sono diminuiti del 3,8% e le sedi di attuazioni di progetto addirittura del 34,3% a causa delle nuove norme sull'accreditamento degli enti per lo svolgimento dei progetti di SCN, dettate dalla circolare del 17 giugno 2009 che ha stabilito criteri più severi tanto da cancellare 821 enti (21,7%) in precedenza accreditati e 27.849 sedi (38,8%).

TAB. 3. *Distribuzione territoriale degli enti accreditati, anno 2009 (valori assoluti e percentuali)*

	<b>Enti accreditati</b>	<b>%</b>
<b>Nord</b>	935	25,71
<b>Centro</b>	622	17,10
<b>Sud</b>	2080	57,19
<b>Italia</b>	3637	100

Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Si noti che dei 3637 enti italiani accreditati per realizzare progetti di SCN, 3494 risultano iscritti agli albi regionali e delle Province autonome mentre solo 143 sono iscritti all'albo nazionale (e quindi con sedi di attuazione in almeno cinque regioni), di cui 87 con sede legale nel Lazio (per il cosiddetto *effetto Roma*, città nella quale sono concentrate le sedi legali di oltre la metà dei grandi enti). Di conseguenza, al Centro vi è la maggiore presenza di enti iscritti all'albo nazionale (94); seguono il Sud (28) e il Nord (21)<sup>9</sup>. Considerando tuttavia le 3494 unità iscritte agli albi regionali e delle Province autonome, lo scenario risulta del tutto diverso. Si rileva, in questo caso, una netta superiorità del numero di enti nel Sud (Tabella 4). In linea con quanto emerso per le domande pervenute e per il numero di volontari richiesti ed avviati al SCN, anche per quel che riguarda gli enti accreditati, le regioni che detengono il primato sono la Sicilia, (560 enti, 15,80% del totale nazionale) e la Campania (549 enti, 15,3% del totale nazionale).

Sebbene i dati disponibili mostrino dunque un crescente interesse nei riguardi del servizio civile, soprattutto nelle regioni ove maggiormente avverse sono le condizioni del mercato del lavoro, in anni recenti la necessità di contenere l'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni ha comportato una severa riduzione delle risorse allocate sul capitolo di spesa relativo al SCN.

<sup>9</sup> Dei 2154 progetti finanziati nel 2009, 1203 sono stati presentati da organizzazioni nonprofit (55,85%) e 951 da enti pubblici (44,15%). I dati, pur confermando la prevalenza di progetti finanziati da organizzazioni nonprofit, mostrano che tale prevalenza si è attenuata a partire dal 2007. Per ciò che attiene ai progetti presentati da enti pubblici, vale la pena di sottolineare che nel 2009 il 76% circa (722 progetti) dei progetti è stato presentato da enti pubblici locali. Seguono le Università/Scuole (6,31%) e le Aziende sanitarie (6,10%). Tutte le altre tipologie di enti pubblici si collocano al di sotto della soglia del 5%. Risulta peraltro evidente l'esistenza di una relazione tra la natura dell'organizzazione proponente il progetto e l'Ufficio di competenza: mentre i progetti finanziati dall'UNSC presso la Presidenza del Consiglio coinvolgono prevalentemente organizzazioni nonprofit (88,46%), nel caso di progetti finanziati dalle Regioni e Province Autonome i progetti finanziati sono prevalentemente presentati da enti pubblici (72,56%).

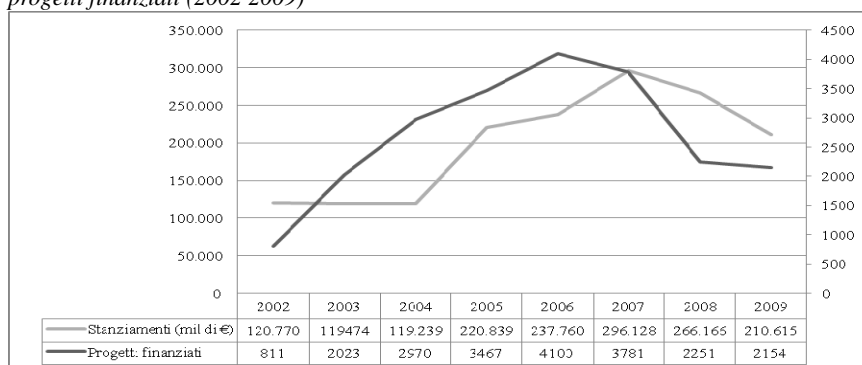
TAB. 4. Distribuzione territoriale degli enti iscritti agli albi regionali e delle Province autonome, anno 2009 (valori assoluti e percentuali)

	Enti accreditati	%
<b>Nord</b>	914	26,16
<b>Centro</b>	528	15,11
<b>Sud</b>	2052	58,73
<b>Italia</b>	3494	100

Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

Per ciò che attiene all'ammontare di risorse a disposizione, in una prima fase, immediatamente successiva all'istituzione del SCN (2002-2006), si è registrata una crescita considerevole degli stanziamenti approvati e quindi del numero di progetti finanziati. A tale fase di espansione ha fatto però seguito una decisa contrazione, determinata degli ingenti tagli alle risorse. Basti pensare (cfr. Fig. 4), che nel biennio 2008-2009 queste sono passate da 296 a 210 milioni di euro (meno 29%).

FIG. 4. Stanziamenti assegnati all'UNSC dalle leggi finanziarie e numero di progetti finanziati (2002-2009)



Fonte: elaborazione su dati dell'UNSC (2009).

In modo corrispondente, il numero di progetti attivati presso le strutture accreditate risulta in crescita fino al 2006, ma, a partire dal 2007, a causa dei tagli al Fondo, esso ha subito una riduzione del 43%.

Il numero di posti messi a bando dal 2001 al 2009 è stato certamente considerevole, 278.482 unità (tra bandi ordinari e straordinari), con un avviamento reale al servizio di 254.869 individui. I tagli recenti tuttavia inducono a ritenere che non si individua nel SCN una misura di welfare attivo su cui sarebbe opportuno puntare per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile, particolarmente grave nel Mezzogiorno. La preoccupazione è che anche in questo caso, dopo una prima fase di euforia, si abbandoni l'utilizzo di uno strumento senza averne valutato correttamente gli effetti. La preoccupazione è cioè che, come in

altri casi, anche per ciò che riguarda il SCN si cominci a delineare la conclusione di un'esperienza.

In ciò che segue non verrà proposta una valutazione di questa esperienza. La carenza di dati disponibili, soprattutto sulla storia successiva dei volontari in servizio civile, non consente, allo stato, di produrre una tale analisi. Ci si limiterà pertanto ad un'analisi delle motivazioni che spingono gli individui ad intraprendere un'esperienza di questo tipo. Come si vedrà, a prescindere dalle reali motivazioni del Legislatore, il SCN è inteso dai partecipanti più come una misura di welfare attivo che come una esperienza di volontariato. E' interessante notare che non emergono sul punto sostanziali differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Ciò pone in luce i ritardi complessivi dell'Italia nella messa a punto di opportuni schemi di welfare attivo, tanto più opportuni considerata la domanda che si manifesta per tali schemi, generalmente intesi come mezzi per favorire l'integrazione degli individui nel mercato del lavoro.

### **3. Una analisi delle motivazioni dei volontari**

L'analisi di seguito illustrata è basata su di un questionario (allegato in Appendice) proposto ad un campione di oltre 700 volontari, attivi in organizzazioni nonprofit come volontari *puri* o come volontari di SCN. Per testare le differenze tra i due gruppi sono state considerate organizzazioni attive in due regioni, Piemonte e Campania, molto diverse tra loro per quanto attiene alle prospettive lavorative dei giovani.

L'obiettivo principale dell'indagine è stato quello di studiare le differenze *motivazionali* fra volontari puri e volontari di SCN. La letteratura sull'offerta di lavoro volontario distingue infatti due diversi archetipi; da un lato il "modello del consumo", dall'altro lato il "modello dell'investimento" (Menchik e Weisbrod, 1987). Questi due archetipi sono rappresentativi di due diverse motivazioni dell'offerta di lavoro volontario: nel "modello del consumo", il volontario trae infatti la propria soddisfazione dall'aver aiutato gli altri, dalla sensazione di aver fatto il proprio dovere (il cosiddetto *warm glow effect*); la motivazione è quindi intrinseca. Nel *modello dell'investimento*, al contrario, la motivazione è estrinseca, in quanto la soddisfazione per il volontario è data dai potenziali guadagni futuri che potrà ottenere attraverso l'esperienza di lavoro (pur senza retribuzione).

Si noti che proprio a questo ultimo modello sembra far riferimento la legge quando parla del Servizio Civile come di una opportunità data ai giovani di investire un anno della propria vita in una esperienza formativa ed a carattere di utilità sociale. Risulta pertanto probabile che la spinta verso il SCN, proprio in virtù delle caratteristiche conferite al SCN dalla legge, sarà tanto maggiore quanto maggiori saranno le difficoltà occupazionali. Non è un caso quindi che proprio nel Mezzogiorno sia concentrata la maggior parte dei volontari di SCN. Si tornerà su

questo punto più avanti.

### 3.1. Il campione: alcune caratteristiche

Il campione è costituito da 732 volontari, attivi in Campania (532) e in Piemonte (200). Di questi, la gran parte (531) sono volontari di SCN (di cui 431 in Campania e 100 in Piemonte); i volontari *puri* sono 201 (101 in Campania e 100 in Piemonte). I questionari sono stati somministrati nel periodo che va da ottobre 2008 a maggio 2009 e il campione è stato scelto facendo riferimento al bacino di utenza del Centro Servizi per il Volontariato V.S.S.P. di Torino e del Centro Servizi per il Volontariato di Napoli. I volontari *puri* sono stati selezionati casualmente tra quelli che, durante la nostra permanenza nelle strutture dei due CSV (un mese per ciascuna realtà), si sono rivolti agli sportelli per chiedere informazioni di diversa natura. Per quanto riguarda i volontari del SCN, invece, grazie al sostegno e alla disponibilità delle responsabili della formazione e del Servizio Civile Nazionale dei due CSV, si è fatto riferimento agli elenchi dei progetti avviati dagli enti accreditati nelle Città di Napoli e di Torino, chiedendo in seguito la possibilità di partecipare ai corsi di formazione organizzati per i giovani del SCN. In tal modo è stato possibile costruire un campione differenziato, poiché tali momenti, condotti da formatori esterni rispetto all'ente, prevedono la partecipazione di volontari afferenti a diversi progetti e a diverse strutture.

L'età media, calcolata sull'intero campione, è pari a 27 anni, con un minimo di 16 anni ed un massimo di 74: l'età media è maggiore per il volontariato *puro* (39 anni) rispetto al volontariato di SCN (23 anni). Per quanto riguarda il genere, si nota in Campania una significativa preminenza di individui di sesso femminile nel gruppo dei volontari di SCN (cfr. TAB. 5).

TAB. 5. *Composizione del campione per tipologia di volontariato e genere*

	Campania		Piemonte	
	M	F	M	F
<b>Volontari <i>puri</i></b>	51,49	48,51	45,00	55,00
<b>SCN</b>	32,02	67,98	46,00	54,00
<b>Totale</b>	35,71	64,29	45,50	54,50

Si tratta per lo più di studentesse (cfr. TAB. 6), che rappresentano il 70% circa delle donne campane intervistate.

TAB. 6. *Composizione del campione per status lavorativo e genere*

	Campania			Piemonte		
	M	F	Tutti	M	F	Tutti
<b>Casalinga</b>	0	2,59	1,61	0	9,17	5,00
<b>Disoccupato</b>	15,85	14,81	15,21	9,89	21,10	16,00
<b>Occupato</b>	22,56	12,22	16,13	31,87	23,85	27,50
<b>Pensionato</b>	2,44	0,74	1,38	14,29	10,09	12,00
<b>Studente</b>	58,54	69,63	65,44	43,96	35,78	39,50
<b>Tirocinante</b>	0,61	0	0,23	0	0	0
<b>Totale</b>	100	100	100	100	100	100

Queste differenze nella composizione del campione si attenuano molto se si analizza la relazione tra attività svolta e tipo di volontariato. Come si evince dalla Tabella 7, sia in Campania che in Piemonte più del 70% dei volontari di SCN è rappresentato da studenti. E' chiaro che si tratta di un risultato parzialmente atteso, visto che possono presentare domanda per il Servizio Civile i giovani tra i 18 e i 28 anni di età (non ancora compiuti). Gli altri volontari di SCN sono tuttavia rappresentati da disoccupati. Ciò evidenzia una visione del Servizio Civile più vicina ad una sorta di *stage retribuito* che non ad una esperienza di volontariato vera e propria. Si noti simmetricamente come lo status lavorativo dei volontari *puri* sia per la maggioranza quello di occupati. A conferma di analisi precedenti sul volontariato nel nostro paese, chi fa volontariato è quindi chi ha un costo opportunità relativamente elevato (p.e., Cappellari et al., 2007; Cappellari - Turati, 2004); un aspetto che suggerisce come le motivazioni siano profondamente diverse tra volontari puri e volontari di SCN.

TAB. 7. *Composizione del campione per status lavorativo e tipo di volontariato*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Casalinga</b>	5,94	0,30	1,61	10,0	0	5,00
<b>Disoccupato</b>	9,90	16,82	15,21	3,0	29,0	16,00
<b>Occupato</b>	49,50	6,01	16,13	55,0	0	27,50
<b>Pensionato</b>	5,94	0	1,38	24,0	0	12,00
<b>Studente</b>	28,71	76,58	65,44	8,0	71,0	39,50
<b>Tirocinante</b>	0	0,30	0,23	0	0	0
<b>Totale</b>	100	100	100	100	100	100

Queste considerazioni si rafforzano osservando la Tabella 8, che mostra il



titolo di studio dei due gruppi di volontari. Nel caso della Campania, più dell'80% dei volontari di SCN è diplomato: un dato che suggerisce come lo status di studente sia collegato ad una esperienza di tipo universitario (l'età media per questo sotto-campione è infatti di 23 anni, rispetto ai 27 dell'intero campione). Nel caso del Piemonte, la prevalenza dei diplomati è invece meno evidente (si sfiora il 60%), e anche la percentuale di laureati è elevata. Ma in entrambi i casi, la visione del SCN come uno stage retribuito, una potenziale via d'ingresso nel mondo del lavoro, sembra trovare conferme.

TAB. 8. *Composizione del campione per titolo di studio e tipo di volontariato*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Licenza media</b>	17,82	3,02	5,83	30,00	0	15,00
<b>Diploma</b>	49,50	81,90	75,75	51,00	59,00	55,00
<b>Laurea</b>	30,69	15,08	18,05	19,00	41,00	30,00
<b>Dottorato</b>	1,98	0	0,38	0	0	0
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100	100,00	100,00	100,00

Dalla Tabella 9 si nota infine come il principale “punto di contatto” con l'organizzazione sia rappresentato, per entrambi i gruppi di volontari, dalla rete di amici. Si tratta di un aspetto interessante perché, come sottolineato per esempio da Freeman (1997) nell'analisi del volontariato statunitense, la richiesta personalizzata da parte di un amico porta con sé una *pressione sociale* a donare che tende ad aumentare la probabilità che una persona offra davvero lavoro volontario.

TAB. 9. *Contatto con l'organizzazione per tipo di volontariato*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Amici</b>	42,57	45,48	44,92	60,00	57,00	58,50
<b>Famiglia</b>	17,82	26,45	24,81	10,00	8,00	9,00
<b>Scuola</b>	21,78	7,89	10,53	6,00	8,00	7,00
<b>Web page</b>	9,90	16,47	15,23	6,00	27,00	16,50
<b>Altro</b>	7,92	3,71	4,51	18,00	0	9,00
<b>contatto</b>						
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

E' degno di attenzione anche il dato riguardante il contatto con l'organizzazione tramite un sito internet, relativamente più importante nel caso del

Servizio Civile (in Piemonte, un giovane su tre). Il dato sottolinea sia l'età sia la formazione dei giovani interessati a questa realtà.

### 3.2. *Il campione: le motivazioni*

Dopo aver descritto il campione, in questo paragrafo vengono analizzate le motivazioni dei due diversi gruppi di volontari sulla base delle risposte rilevate dall'indagine. Una prima questione è legata alle motivazioni che giustificano l'avvicinamento al volontariato da parte dei soggetti intervistati. Come si nota dalla Tabella 11, se si osserva l'intero campione senza distinguere tra i due tipi di volontari, Piemonte e Campania appaiono sostanzialmente simili: le prime tre ragioni per importanza che giustificano l'avvicinamento al volontariato sono quella di aiutare gli altri, di ampliare le proprie conoscenze, e di impegnarsi dal punto di vista sociale. Queste similitudini però scompaiono se si distinguono i due gruppi di volontari: la realtà campana è infatti diversa da quella piemontese. In questa ultima realtà, le ragioni per avvicinarsi al volontariato disegnano due figure effettivamente differenti: più della metà dei volontari *puri* sono guidati dalla ragione ideale di aiutare gli altri, mentre il 47% dei volontari di SCN si avvicina per ampliare le proprie conoscenze, fornendo ulteriore sostegno alla tesi di un volontario *ibrido*, più vicino all'archetipo del modello dell'investimento. Nel caso della Campania, al contrario, le due figure di volontari sembrano indifferenziate e non si nota una motivazione prevalere nettamente sulle altre. Una possibile spiegazione è che entrambe le esperienze, il volontariato *puro* e quello di SCN, sono viste come un modo per investire su se stessi, ampliando le proprie conoscenze e le proprie relazioni. Si noti inoltre come, per il 5% degli intervistati, nel Mezzogiorno la motivazione di una seppur piccola somma corrisposta col Servizio Civile possa costituire una ragione sufficiente per avvicinarsi al volontariato.

Queste differenze tra Campania e Piemonte si smorzano se si considera la ragione principale della scelta dell'organizzazione (Tabella 12). In entrambe le regioni, e per entrambe le figure di volontario, è importante la condivisione degli obiettivi perseguiti dall'organizzazione: nel caso del Piemonte si arriva al 67% per il Servizio Civile. Un aspetto interessante è collegato alla seconda ragione per importanza: nel caso dei volontari *puri*, la scelta dell'organizzazione in entrambe le regioni è guidata dalla rete di relazioni informali, a sottolineare ancora la pressione sociale esercitata dal network di amici.

TAB. 10. *Ragione principale del volontariato (% di colonna)*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Aiutare gli altri</b>	32,67	32,48	32,52	51,00	9,00	30,00
<b>Ampliare conoscenze</b>	12,87	23,43	21,43	14,00	47,00	30,50
<b>Impegno sociale</b>	34,65	24,83	26,69	20,00	36,00	28,00
<b>Aumentare relazioni</b>	13,86	12,76	12,97	5,00	3,00	4,00
<b>Tempo libero</b>	4,95	1,86	2,44	10,00	5,00	7,50
<b>Denaro</b>	0,99	4,64	3,95	0	0	0
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nel caso tuttavia del SCN la realtà campana e quella piemontese divergono: nella prima, anche in questo caso, la rete di relazioni informali influisce sensibilmente sulla scelta dell'organizzazione; nella seconda prevale invece la coerenza degli studi. Insomma, nel Mezzogiorno anche l'esperienza come volontario del Servizio Civile sembra essere decisamente mediata dalla rete di rapporti personali del volontario.

TAB. 11. *Ragione principale per la scelta dell'organizzazione*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Condivisione obiettivi</b>	44,55	55,45	53,38	48,00	67,00	57,50
<b>Coerenza studi</b>	8,91	13,92	12,97	7,00	27,00	17,00
<b>Conoscenti</b>	29,70	22,27	23,68	32,00	6,00	19,00
<b>Per caso</b>	11,88	7,42	8,27	10,00	0	5,00
<b>Altre ragioni</b>	4,95	0,93	1,69	3,00	0	1,50
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

La Tabella 12 indaga il significato dell'attività di volontariato per i due gruppi di volontari.

TAB. 12. *Il significato dell'attività di volontariato*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Punto di partenza</b>	17,82	22,51	21,62	15,00	18,00	16,50
<b>Punto di arrivo</b>	1,98	0,93	1,13	0	0	0
<b>Crescita</b>	37,62	64,97	59,77	41,00	70,00	55,50
<b>Partecipazione</b>	41,58	10,21	16,17	42,00	12,00	27,00
<b>Altro</b>	0,99	1,39	1,32	2,00	0	1,00
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Come si può agevolmente osservare, sia in Campania che in Piemonte i volontari di SCN attribuiscono alla propria attività il significato di “crescita personale” (64,97% in Campania e 70% in Piemonte); l’altro significato che viene scelto dal 20% circa degli intervistati è quello di “punto di partenza” per le proprie esperienze professionali. Al contrario, per quanto riguarda i volontari *puri*, non c’è una indicazione così netta: in entrambe le regioni il 40% circa dei volontari attribuisce alla propria attività il significato di “crescita personale” ovvero quello di “partecipazione”; il 20% circa indica la motivazione a partecipare collegandola al problema del “punto di partenza”.

Questi dati chiaramente rafforzano l’ipotesi che il Servizio Civile sia davvero qualcosa di diverso rispetto al volontariato *puro*, e che esso in particolare sia visto come una attività formativa che consente di accrescere le proprie competenze, forse più vicino all’apprendistato che non al volontariato (dato anche il pagamento connesso all’attività svolta).

A conclusioni sostanzialmente analoghe si perviene considerando la Tabella 13, che evidenzia ciò che i volontari si aspettano di ricevere dalla propria attività.

TAB. 13. *Cosa ci si aspetta di ricevere dall'attività di volontariato*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Gratificazione personale</b>	46,53	38,52	40,04	46,00	25,00	35,50
<b>Warm glow</b>	52,49	39,21	41,54	51,00	41,00	46,00
<b>Lavoro</b>	1,98	22,27	18,42	3,00	34,00	18,50
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sia la gratificazione personale, sia il *warm glow* (cioè la sensazione di aver fatto il proprio dovere) sono rappresentativi delle motivazioni ideali (modello del

consumo) e contano relativamente di più, sia in Campania che in Piemonte, per il volontariato *puro*. A rispondere che ci si aspetta di accrescere la probabilità di trovare un lavoro è una significativa quota di individui prestanti servizio civile, in percentuale addirittura maggiore in Piemonte (34%) che non in Campania (22,27%).

A ulteriore conferma di queste osservazioni, nella Tabella 14 sono raccolte le risposte dei volontari circa le loro aspettative in merito ai “risultati” della attività di volontariato.

TAB. 14. *Cosa ci si aspetta dall'attività svolta*

	Campania			Piemonte		
	Volontari	SCN	Tutti	Volontari	SCN	Tutti
<b>Conseguimento obiettivi organizzazione</b>	13,86	12,30	12,59	12,00	12,00	12,00
<b>Crescita professionale</b>	15,84	42,92	37,78	14,00	58,00	36,00
<b>Miglioramento della comunità</b>	55,45	37,35	40,79	56,00	23,00	39,50
<b>Interagire con un buon gruppo</b>	13,86	6,73	8,08	15,00	7,00	11,00
<b>Altro</b>	0,99	0,70	0,75	3,00	0	1,50
<b>Totale</b>	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,00

Mentre i volontari *puri* si attendono un miglioramento della comunità a seguito della loro attività, per i volontari di SCN l'attesa è sostanzialmente a favore della propria crescita professionale: il 42,92% dei rispondenti in Campania, il 58% in Piemonte.

### 3.3. *L'analisi multivariata: il ruolo delle motivazioni*

L'analisi dei paragrafi precedenti mostra una chiara differenziazione, in entrambe le regioni, dei due gruppi di volontari per quanto concerne le motivazioni: i volontari *puri* sono guidati da motivazioni intrinseche, quelli di SCN da motivazioni estrinseche, che li avvicinano maggiormente ai lavoratori retribuiti. In questo paragrafo si cercherà di confermare questa linea interpretativa con una analisi multivariata, basata sulla stima di un semplice modello probit. Si considera in particolare come variabile dipendente una variabile dummy *SCN*, uguale a 1 quando l'individuo è un volontario di Servizio Civile, uguale a zero nel caso in cui l'individuo sia un volontario *puro*. Si considerano come regressori un gruppo di variabili socio-demografiche quali: l'età, il genere, il livello di istruzione, lo status

occupazionale, la regione di attività. A queste si aggiunge poi – in una specificazione più ricca – una variabile dummy per la presenza di motivazione estrinseca. In particolare si studia il ruolo di questo tipo di motivazione con quattro diverse *proxy*: “Ampliare le proprie conoscenze” come ragione principale per avvicinarsi al volontariato, “Crescita professionale”, come significato da attribuire al volontariato; “Lavoro”, per identificare cosa si riceve dall’attività, “Crescita professionale”, per quanto attiene alle aspettative. I risultati delle stime sono contenuti nella Tabella 15.

TAB. 15. *Modelli probit per spiegare la scelta del SCN*

	I	II	III	IV	V
Variabile dipendente: dummy SCN (a)					
ETA	-0,04*** (0,008)	-0,04*** (0,008)	-0,04*** (0,008)	-0,04*** (0,008)	-0,04*** (0,008)
DONNA	0,09* (0,05)	0,08* (0,05)	0,09* (0,05)	0,08 (0,05)	0,07 (0,05)
DIPLOMA	0,38*** (0,11)	0,37*** (0,11)	0,36*** (0,11)	0,35*** (0,11)	0,36*** (0,11)
LAUREA	0,26*** (0,07)	0,25*** (0,07)	0,25*** (0,07)	0,24*** (0,07)	0,25*** (0,07)
OCCUPATO	-0,54*** (0,06)	-0,54*** (0,06)	-0,54*** (0,06)	-0,56*** (0,06)	-0,54*** (0,06)
CAMPANIA	0,09 (0,06)	0,10* (0,06)	0,09 (0,06)	0,10* (0,06)	0,11* (0,06)
MOTIVAZIONE ESTRINSECA (b)	- (0,05)	0,07 (0,05)	0,11** (0,05)	0,27*** (0,04)	0,13*** (0,05)
Osservazioni	732	732	732	732	732
Log-likelihood	-188,65	-187,80	-186,35	-177,78	-185,24
Pseudo R2	0,56	0,56	0,57	0,59	0,57
LR chi2 [p-value]	483,20 [0,00]	484,90 [0,00]	487,79 [0,00]	504,93 [0,00]	490,01 [0,00]

Note: MLE, effetti marginali, SE in parentesi. Livello di confidenza: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%. (a) Individuo di riferimento: uomo con licenza elementare residente in Piemonte senza motivazioni. (b) Proxy per motivazione estrinseca: “Ampliare le proprie conoscenze” come ragione principale per avvicinarsi al volontariato, “Crescita professionale” come significato da attribuire al volontariato; “Lavoro” per identificare cosa si riceve dall’attività, “Crescita professionale” per le aspettative.

Il modello nella colonna I è quello base, senza la dummy per la motivazione estrinseca. Quasi tutti i coefficienti stimati mostrano il segno atteso e sono significativamente diversi da zero agli usuali livelli di confidenza; le correlazioni sono quindi robuste. L'età è correlata negativamente con la probabilità di scegliere il Servizio Civile, mentre il livello di istruzione (sia per quanto concerne il diploma, sia per quanto concerne la laurea) ha una correlazione positiva con tale probabilità. Gli effetti di genere sembrano modesti: il coefficiente della dummy *DONNA* è positivo ma solo marginalmente significativo. Lo stesso si può dire per la dummy *CAMPANIA*. Un coefficiente significativo e negativo è invece quello associato alla dummy *OCCUPATO*, che suggerisce una correlazione negativa tra il SCN e lo status di occupato. Questi risultati restano sostanzialmente immutati sia per quanto riguarda il segno, sia per quanto riguarda la significatività statistica, sia – soprattutto – per quanto riguarda la magnitudine, quando nel modello si introduce la dummy che misura la presenza di una motivazione estrinseca. Il coefficiente di questa variabile è positivo e – tranne in un caso – significativamente diverso da zero, a suggerire una correlazione positiva tra la dummy *MOTIVAZIONE ESTRINSECA* e la scelta del Servizio Civile. Questi risultati offrono sostegno ulteriore alla tesi del SCN come periodo di stage retribuito, più che di volontariato vero e proprio; soprattutto impongono delle riflessioni alla luce sia della distribuzione territoriale dei volontari di SCN, sia delle politiche di sostegno ai giovani e all'occupazione in Italia.

#### **4. Il SCN nell'ambito del sistema italiano di *welfare***

La strategia per l'occupazione delineata in Europa a partire dal Consiglio europeo di Lussemburgo del Dicembre 1997, si è fondata, in sostanza, sull'idea di un sostegno agli individui che non avviene più *fuori* dal mercato ma *nel* mercato: nessuno può, per intendersi, percepire benefici per un tempo indefinito, ma deve attivarsi se le circostanze lo consentono. Si noti che a questa richiesta di attivazione per gli individui, che viene sancita mediante la previsione di una serie di obblighi cui essi devono ottemperare (pena la sospensione o l'estinzione dei trasferimenti a loro favore), fa fronte l'impegno, per lo Stato, a promuovere azioni adeguate a rendere *occupabili* il maggior numero di individui, ed a veicolare verso costoro reali opportunità di lavoro. Con la strategia europea per l'occupazione si è delineato, in pratica, un approccio contrattualistico alla riforma del *Welfare State* (Beraldo e Patalano, 2003, 2006), fondato sulla convinzione che il raggiungimento di elevati tassi di occupazione sia condizione necessaria per la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale.

Le riforme attuate in Italia negli ultimi 15 anni (a partire dal c.d. Pacchetto Treu, l. 196/97) si sono discostate sensibilmente dallo spirito della strategia europea, per la semplice ragione che esse sono state orientate all'unico obiettivo di

rendere maggiormente flessibile il mercato del lavoro mediante l'introduzione di una pletera di nuove figure contrattuali.

A tal proposito è opportuno rilevare che ben prima del lancio della strategia per l'occupazione, in molti Paesi europei era già attivo un sistema di protezione sociale in grado di tutelare il lavoratore *nel* mercato e di fornire assistenza agli individui a rischio di esclusione sociale. Si trattava di riformare tali sistemi in modo da renderli maggiormente compatibili con gli incentivi e ridurre quindi la dipendenza dal sistema dei benefici. Questo obiettivo è stato generalmente perseguito restringendo la generosità e la durata delle prestazioni a favore degli individui disoccupati o a rischio di esclusione e prevedendo l'attivazione individuale come condizione necessaria per il sostegno; in pratica prevedendo la partecipazione alle politiche attive del lavoro come condizione per l'ottenimento dei benefici. A tal proposito esemplari sono le politiche attuate in Danimarca, Finlandia e Svezia nel corso degli anni novanta, o quelle predisposte nel Regno Unito dal *New Labour*.

Sebbene in una logica diversa rispetto a quella propria del modello di welfare anglosassone che tende ad enfatizzare le responsabilità individuali dello stato di bisogno, misure di attivazione sono state predisposte anche in Francia con la politica c.d. dell'*insertion* (cfr. Beraldo e Patalano, 2003, 2006)<sup>10</sup>.

In linea con la politica dell'*insertion* francese, un tentativo di riformare il sistema italiano di protezione sociale per renderlo maggiormente adeguato ai nuovi bisogni è stato condotto nel 1998 con l'introduzione in via sperimentale del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), uno strumento di tipo non categoriale, rivolto quindi a tutti i cittadini in stato di bisogno. Come da più parti messo in luce (cfr. Boeri e Perotti, 2003) l'introduzione del RMI rompeva con la tradizione italiana di legare le prestazioni sociali allo status occupazionale. Per la prima volta l'attenzione veniva infatti indirizzata agli individui in stato di bisogno in quanto tali.

L'idea base del RMI era in linea con la logica che nel corso degli anni novanta aveva guidato le riforme negli altri Paesi europei, pertanto veniva richiesto ai beneficiari un impegno attivo per uscire dalla condizione di bisogno. A tal fine essi erano tenuti a stipulare un *contratto* con il quale si impegnavano a seguire un percorso di inserimento, caratterizzato dalla partecipazione a programmi occupazionali, di formazione o di riabilitazione, ottenendo in cambio una prestazione monetaria in grado di condurre ad una certa soglia di reddito.

Inaspettatamente, nel corso del 2002, il RMI è stato, come è noto, liquidato<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Il problema degli incentivi non è stato affrontato in Europa solo prevedendo obblighi a carico degli individui, ma anche predisponendo appropriate misure fiscali di sostegno che rendessero effettivamente conveniente lavorare (la c.d. *making work pay strategy*).

<sup>11</sup> Il Patto per l'Italia (luglio 2002) stipulato da governo e parti sociali affermò l'intenzione di adottare una nuova forma di reddito minimo.



In suo luogo è stato inizialmente proposto un *reddito di ultima istanza*, le cui caratteristiche sono però rimaste ignote. Poi più nulla.

Sembra qui opportuno evidenziare alcune carenze che dalla sua introduzione hanno caratterizzato questa esperienza. Innanzitutto c'è stato un problema legato alla sperimentazione, per il semplice motivo che non sono state predisposte le necessarie procedure per la costruzione di una banca dati, che, registrando il percorso seguito da ciascun singolo individuo, consentisse di valutare l'efficacia delle misure di reinserimento. Un problema questo comune anche ad altre esperienze, ad esempio quella dei *Lavori socialmente utili*.

La mancanza di un'adeguata base informativa ha, naturalmente, compromesso la possibilità che un adeguato dibattito pubblico sull'efficacia della misura si potesse svolgere. Considerate queste carenze non si capisce tuttavia il motivo per cui la sperimentazione sia stata interrotta nel 2002.

Sempre con riferimento al RMI sembra opportuno evidenziare le carenze in fase di disegno dell'intervento. Non è infatti risultato chiaro quali misure il RMI avrebbe dovuto sostituire; non è dunque risultata chiara la sua collocazione all'interno del sistema italiano di *welfare*.

Infine occorre evidenziare le carenze esibite dall'amministrazione pubblica per ciò che riguarda le attività di inserimento, carenze anche determinate dal perverso sistema di incentivi cui l'inadeguato disegno dell'intervento dava luogo. Basti pensare che mentre l'erogazione monetaria era a carico del bilancio centrale, l'organizzazione ed il finanziamento delle misure di inserimento erano a carico dei Comuni. Quale incentivo potevano avere le Amministrazioni Comunali ad impiegare risorse proprie per predisporle?

Le considerazioni sopra espresse possono risultare di una qualche utilità nel valutare l'esperienza del SCN. Come negli altri casi cui si è fatto riferimento, anche in questo manca la volontà (che si traduce in un adeguato ammontare di risorse destinate a tal fine) di raccogliere le necessarie informazioni per effettuare un'accurata valutazione dello schema. In assenza di una tale valutazione non è possibile chiarire se questa misura di attivazione incida realmente sulle prospettive occupazionali degli individui coinvolti. Non è possibile pertanto chiarire se è opportuno continuare a finanziare questa misura oppure destinare le risorse diversamente. Il problema non è di poco conto. Basti pensare che nel periodo 2002-2009, come si rileva dalle relazioni annuali dell'UNSC, la spesa collegata all'intervento ha sfiorato i due miliardi di euro (precisamente è stata pari a € 1.857.986.893,58).

E' chiaro che le politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile, all'interno delle quali il SCN potrebbe costituire una misura di una qualche rilevanza, andrebbero perseguite, data la situazione italiana, in modo meno

episodico e più coerente<sup>12</sup>. Il SCN potrebbe in altri termini rappresentare un'occasione importante (l'unica al momento disponibile visto che l'esperienza del RMI si è conclusa nel 2002) per migliorare la qualità della forza lavoro, o, in ogni caso, per evitare che gli individui scivolino nell'inattività.

Le considerazioni che precedono non vanno nella direzione di un sostegno incondizionato al SCN. Cercano solo di chiarire quanto sia necessario in Italia uno schema di intervento volto a contrastare la disoccupazione giovanile, ovvero quanto sia necessario predisporre un piano di raccolta delle informazioni per valutare le conseguenze di un tale schema, che potrebbe essere inefficace o produrre effetti non desiderabili.

Ad esempio, in un recente lavoro (Simmons-Emmanuele, 2010) è stato mostrato, utilizzando dati statunitensi della *Gallup Organization* e dell'*Independent Sector*, che le organizzazioni che impiegano volontari tendono a considerarli come *sostituti* dei lavoratori retribuiti: aumentano pertanto l'impiego dei volontari quando il salario minimo da corrispondere ai lavoratori retribuiti cresce. Simili effetti di spiazzamento sono alquanto diffusi, come mostra ad esempio un interessante studio sul lavoro sussidiato in Svezia (cfr. Calmfors et al., 2001). Il rischio che l'introduzione del SCN possa avere *spiazzato* in una qualche misura il lavoro retribuito è quindi concreto. In altre parole, è possibile che qualche organizzazione abbia *sostituito* lavoratori retribuiti con volontari di SCN remunerati dallo Stato. Non ci sono chiaramente evidenze su questo punto, ma sarebbe bene tener presente il rischio e raccogliere le informazioni necessarie.

Si tenga peraltro presente che il volontario *puro* ed il volontario coinvolto nel SCN, come mostrato nel presente lavoro, sono animati da motivazioni diverse. Queste differenze motivazionali possono avere effetti sulla qualità del servizio offerto dalle organizzazioni nonprofit: un conto è offrire il proprio tempo per motivazioni ideali, un conto è farlo per denaro. Naturalmente anche su questo aspetto non ci sono evidenze; ma il rischio che ci sia un peggioramento dei servizi offerti dalle organizzazioni nonprofit è concreto.

## 5. Conclusioni

In questo lavoro si sono proposte alcune prime riflessioni sul ruolo del Servizio Civile Nazionale, che ha affiancato prima e sostituito poi l'obiezione di coscienza al Servizio Militare, offrendo ad oltre 250 mila giovani tra il 2001 e il 2009 (circa 30 mila ogni anno) la possibilità di investire, per scelta volontaria, un anno della propria vita in un'esperienza che, pur rivestendo un carattere di utilità

---

<sup>12</sup> Sulla base delle statistiche disponibili per il 2010 (ISTAT, 2011), il tasso di disoccupazione nella classe d'età 15-24 anni è stato pari in Italia al 27,8% (pari al 38,8% nel Mezzogiorno).

sociale, costituisce un periodo di formazione e di accrescimento delle proprie competenze, e garantisce una seppur (minima) remunerazione economica. Nel complesso si tratta di un fenomeno di dimensioni contenute rispetto al volontariato *puro*, ma caratterizzato da una forte componente territoriale, visto che oltre la metà dei giovani volontari del Servizio Civile Nazionale sono stati occupati nel Mezzogiorno.

A partire da queste evidenze sono state indagate le differenze in termini motivazionali tra volontari *puri* e volontari di Servizio Civile attraverso l'analisi delle risposte fornite da un campione di 732 volontari distribuiti tra Campania e Piemonte, regioni caratterizzate da differenze significative in termini di opportunità offerte dal mercato del lavoro.

L'evidenza raccolta consente di affermare che mentre i volontari *puri* sono prevalentemente guidati da motivazione intrinseca (movente ideale), la scelta di aderire al SCN è maggiormente influenzata da motivazioni estrinseche, ovvero dall'aspirazione a migliorare le proprie prospettive occupazionali e dalla remunerazione ottenibile con l'adesione al Servizio Civile. Al di là delle intenzioni del Legislatore, il Servizio Civile è pertanto largamente percepito come uno schema di *welfare* attivo, e non come un mezzo per organizzare il lavoro volontario. Per ciò che attiene questa percezione, dall'analisi non emergono differenze significative tra Centro-Nord e Meridione.

I dati resi disponibili dall'UNSC mostrano che negli ultimi anni gli stanziamenti a favore del SCN sono stati drasticamente ridotti per esigenze di contenimento della spesa pubblica.

E' opportuno tuttavia rilevare che le ristrettezze di finanza pubblica renderebbero invero necessario evitare la pratica degli interventi episodici.

Gli elevati livelli di disoccupazione giovanile che si registrano in Italia, e nel Mezzogiorno in particolare, indicano l'urgenza di un ridisegno complessivo del sistema di welfare. Esso dovrebbe configurarsi sia come un veicolo per favorire l'integrazione nel mercato del lavoro, sia come un mezzo volto ad evitare che si scivoli nell'inattività.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica rendono vieppiù necessario evitare inutili duplicazioni o sovrapposizioni tra schemi di intervento; rendono cioè necessario ridisegnare il sistema di welfare in modo da evitare la sua parcellizzazione tra molti schemi di intervento, ciascuno scarsamente finanziato.

A questo riguardo la pratica di fornire risorse senza che nessuno ne renda conto, o di tagliarle senza avere adeguatamente valutato l'impatto di uno schema, non sembra una pratica in grado di dare una risposta adeguata ai pressanti problemi connessi con la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro e con le esigenze di sostegno al reddito nelle fasi di non occupazione.

## Riferimenti bibliografici

- Barbetta G.P. (a cura di) (1996), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, storia, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Il Mulino.
- Barbetta G.P., Cima S., Zamaro N. (a cura di) (2003), *Le istituzioni nonprofit in*
- Bassanini M.C., Ranci P. (1990), *Non per profitto*, Roma: Fondazione Adriano Olivetti.
- Beraldo S., Patalano R. (2003), *Tendenze di riforma del welfare state in Europa. Un'analisi comparata*, "Atti della XV Conferenza della Società Italiana di Economia Pubblica", Pavia, 3-4 Ottobre.
- Beraldo S., Patalano R. (2006), *Le politiche di activation in Danimarca, Finlandia e Svezia*, "Economia e Lavoro", 3, 27-61.
- Beraldo S., Turati G. (2007), *Organizzazioni nonprofit, occupazione e Mezzogiorno*, "Rivista Economica del Mezzogiorno", XXI, 3-4, pp. 857-895.
- Boeri T., Perotti R., (2003), *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino.
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M. (2001), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, "Swedish Economic Policy Review", vol. 8 (2).
- Cappellari L., Ghinetti P., Turati G. (2007), *On time and money donations*, Working Paper DISCE-IEIL, n. 47, Università Cattolica S. Cuore di Milano.
- Cappellari L., Turati G. (2004), *Volunteer Labour Supply: The Role of Workers' Motivations*, "Annals of Public and Cooperative Economics", 75, 4, pp. 619-644.
- Freeman R. (1997), *Working for nothing: the supply of volunteer labor*, "Journal of Labor Economics", 15: S140-S166.
- IRS (a cura di) (2010), *XII Rapporto CNESC* (Consulta Nazionale Enti Servizio Civile), Milano.
- ISTAT (2001a), *Istituzioni nonprofit in Italia*, Roma.
- ISTAT (2001b), *8° Censimento generale dell'industria e dei servizi*, Roma.
- ISTAT (2011), *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Roma.
- Menchik P.L., Weisbrod B.A. (1987), *Volunteer Labour Supply*, "Journal of Public Economics", 32, pp. 159-183.
- Simmons W. O., Emanuele R. (2010), *Are volunteers substitute for paid labor in nonprofit organizations?*, "Journal of Economics and Business", 62, pp. 65-77.
- Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (2002-2009), *Relazione sulla organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del Servizio Civile*, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## **Appendice.**

*Il questionario per i volontari.*

*Informazioni generali sull'intervistato:*

- 1) **Tipo di attività svolta:** a) Volontariato      b) Servizio civile nazionale
- 2) **Sesso:**
- 3) **Età:**
- 4) **Titolo di Studio:**
- 5) **Professione:**

*Informazioni sull'attività svolta:*

- 6) **Associazione in cui si svolge l'attività:**
- 7) **Settore di attività:**
- 8) **Da quanto tempo svolgi questa attività?**
- 9) **Quante ore dedichi settimanalmente a questa attività?**
- 10) **Tramite chi ti sei avvicinato a questa esperienza?**
  - ✓ Famiglia
  - ✓ Amici
  - ✓ Scuola/Università
  - ✓ Web
  - ✓ Altro (specificare):

*Informazioni sulla motivazione (è possibile fornire anche più di una risposta, assegnando un ordine di importanza):*

### **11) Perché ti sei avvicinato al volontariato?**

- ✓ Per essere di aiuto agli altri
- ✓ Per accrescere la rete di relazioni sociali
- ✓ Per impiegare il tempo libero
- ✓ Per esercitare un impegno in campo sociale, politico, culturale
- ✓ Per ampliare le conoscenze/competenze

- ✓ Altro (specificare):

**12) Perché hai scelto proprio questa associazione?**

- ✓ Perché ne condivido gli obiettivi/i progetti
- ✓ Perché conoscevo persone che ne erano parte (familiari, amici, etc)
- ✓ Perché intravedo una continuità con il mio percorso di studi
- ✓ Per caso, non ho cercato altro
- ✓ Altro (specificare)

**13) Cosa rappresenta per te questa attività?**

- ✓ Un punto di partenza
- ✓ Un punto di arrivo
- ✓ Un'occasione di crescita
- ✓ Una modalità di partecipazione
- ✓ Altro (specificare):

**14) Cosa ti aspetti da questa esperienza?**

- ✓ Che gli obiettivi dell'organizzazione siano raggiunti
- ✓ Crescita professionale
- ✓ Un contributo per il miglioramento della comunità
- ✓ Interazione con un buon gruppo di persone
- ✓ Altro (specificare):

**15) Quanto è in linea con le tue aspettative questa esperienza? (min: zero; max: dieci)**

**16) Quanto ti senti coinvolto nell'attività che stai svolgendo (min: zero; max: dieci)**

**17) Quanto sarà importante per la tua vita l'attività che stai svolgendo?**

*(min: zero; max: dieci):*

**18) Quanto è cambiata la tua vita con lo svolgimento di questa attività?**

*(min: zero; max: dieci):*

**19) Se dovessi interrompere lo svolgimento di questa attività, quanto cambierebbe la tua vita? *(min: zero; max: dieci):***

**20) Quanto sono cambiate le tue prospettive per il futuro grazie a questa attività? *(min: zero; max: dieci):***

**21) Quanto, in definitiva, ti rende felice questa attività? *(min: zero; max: dieci):***

**22) Cosa ricevi principalmente da questa attività?**

- ✓ Gratificazione personale
- ✓ Appagamento/ Sensazione di aver fatto il proprio dovere nei confronti della società
- ✓ Miglioramento delle prospettive occupazionali